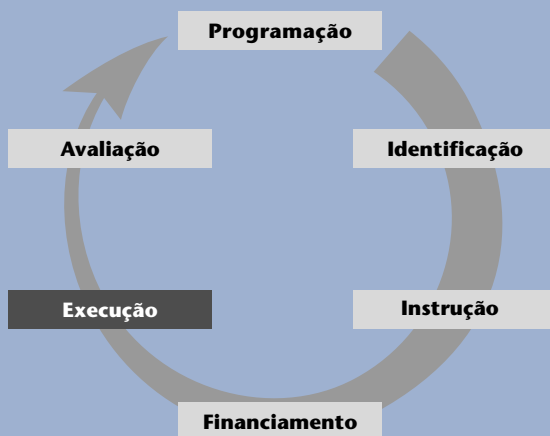
Execução

Execução do plano do projecto

Capítulo 10

10

O objectivo da fase de execução consiste na criação eficaz de estruturas físicas e sistemas institucionais de molde a obter um fluxo constante de benefícios. Durante a execução, as actividades são levadas a cabo de acordo com um calendário e um plano financeiro. As condições especiais devem ser satisfeitas, devendo conduzir-se um controlo e supervisão regulares.

Em todas as fases do ciclo do projecto, exceptuando a fase de programação, as listas de verificação foram preparadas com um formato idêntico, de forma a permitir ao utilizador das Linhas de Orientação um exame dos **assuntos-chave** e a elaboração das fases de preparação e de implementação de projectos, em conjunto com as **respostas possíveis**. Os assuntos e as respostas encontram-se agrupados de acordo com um conjunto de problemáticas, no âmbito do organograma dos princípios definidos na abordagem estratégica, iniciando-se com os princípios Institucionais e de Gestão e progredindo ao longo de todas as categorias de princípios. Nas fases de **Identificação** e de **Instrução**, cada contexto programático é tratado separadamente, uma vez que os assuntos e as respostas são diferentes consoante a Área Central. Nas outras fases, os assuntos e as respostas têm um carácter genérico, aplicando-se o mesmo conjunto de listas de verificação em todas as Áreas Centrais.

TODAS AS ÁREAS CENTRAIS

ASSUNTOS-CHAVE / RESPOSTAS POSSIVEIS

Controlo da Execução[1]

Um controlo efectivo de custos, contratos e despesas orçamentais é essencial para assegurar o cumprimento do projecto no que diz respeito aos objectivos da execução. Por esse motivo, verificar:

Assuntos-chave:

- **Os orçamentos acordados a nível local estão a ser libertados de acordo com o calendário previsto?**
- **Os custos do projecto coincidem com o orçamento?**
- **Em que medida é que a concessão e supervisão dos contratos é transparente e eficaz?**
- **Que mecanismos foram definidos para a responsabilidade financeira?**

Respostas possíveis:

- Discutir qualquer falha orçamental local com as entidades governamentais adequadas.
- Nos casos em que os custos excedem o orçamento, identificar os factores causais e corrigi-los. Na impossibilidade de o fazer, reduzir o âmbito ou a escala da actividade.
- Discutir os procedimentos documentais e de concessão com as agências apropriadas, de modo a assegurar uma aplicação correcta e atempada do procedimentos de intervenção da CE.
- Acordar métodos de gestão financeira com a agência responsável pela implementação.

As alterações nos objectivos políticos e nos factores económicos externos ao projecto poderão necessitar de uma revisão, para reflexão acerca da sua influência nos benefícios do projecto. Por esse motivo, verificar:

Assuntos-chave:

- **Verificaram-se alterações significativas no contexto do projecto desde que o financiamento foi assegurado?**

Respostas possíveis:

- Efectuar uma Revisão Intermédia para reavaliar os objectivos, resultados e actividades do projecto, no sentido de determinar qual a sua influência sobre a sua viabilidade.
- Na Revisão Intermédia, determinar quais as alterações que podem ser efectuadas em termos da escala, âmbito e calendarização do projecto.

1 **O controlo da execução refere-se aos aspectos gerais que podem entrar em conflito com os princípios de orientação.**

É importante que as condições incorporadas no acordo de financiamento do projecto sejam integralmente cumpridas. Por esse motivo, verificar:

- **As pré-condições acordadas na altura do financiamento foram integralmente satisfeitas?**
- **Existem alguns condicionalismos específicos a satisfazer durante a execução e estes estão a ser cumpridos?**

- Discutir, junto da agência respectiva, as précondições não satisfeitas. Considerar a renegociação do acordo de financiamento.
- Controlar o progresso relativo as todos os condicionalismos e discutir quaisquer falhas com a agência responsável pela implementação.

O controlo e a supervisão de todos os aspectos do projecto devem ser efectuados de modo eficaz, permitindo uma revisão planeada dos objectivos e de outras acções de solução em tempo útil. Por esse motivo, verificar:

- **Estão a ser recolhidos dados adequados para permitir um cálculo atempado dos indicadores das entradas, saídas e impactos relacionados com todos os princípios de orientação?**
- **Os relatórios sobre a progressão do projecto servem objectivos úteis?**
- **Existe necessidade de uma supervisão adicional do projecto?**

- Rever os métodos de controlo e avaliação e levar a cabo mais acções de formação, se necessário.
- Verificar se os relatórios sobre a progressão estão a ser utilizados para destacar os problemas e não para os dissimular.
- No caso de se detectarem problemas, criar uma comissão de Revisão Intermédia para rever o projecto e o organograma.
- Discutir a necessidade de criação de meios adicionais ou de supervisão externa para melhorar o controlo do projecto.

Princípios Institucionais e de Gestão

As alterações da estrutura das agências responsáveis pela execução podem enfraquecer (ou melhorar) a sua capacidade para implementar o projecto ou programa. Por esse motivo, verificar:

- **As alterações verificadas na estrutura da agência responsável pela execução, desde que o financiamento foi assegurado, modificaram a sua capacidade de execução do projecto?**
- **O calendário de actividades do projecto permanece realista?**

- Reavaliar o calendário de implementação e propor revisões.
- Identificar se será necessário apoio adicional de consultoria para suprir as insuficiências.
- Considerar a incorporação de outras agências do sector público ou privado.

As medidas de melhoramento do planeamento inter-sectorial e inter-agências poderão deparar com alguma resistência, constituindo dessa forma impeditivos à execução. Por esse motivo, verificar:

- **As insuficiências do plano estratégico ou os desenvolvimentos operados noutros sectores ou noutras agências estão a afectar a implementação?**
- **Caso o projecto assumisse a aplicação de reformas institucionais, estas foram levadas a cabo?**
- **As diferentes agências têm cumprido as suas funções e responsabilidades?**

■ Identificar as insuficiências dos métodos actuais de planeamento integrado e recomendar melhorias.
■ Identificar quais as acções passíveis de reduzir os conflitos inter-sectoriais e integrar a sua implementação com outros programas e projectos.
■ Controlar o cumprimento das pré-condições relacionadas com a modificação institucional, discutir insuficiências e procurar encontrar soluções. Em caso de impossibilidade, modificar o organograma do projecto.

A sustentabilidade dos serviços exige que os utilizadores e operadores compreendam e cumpram as suas responsabilidades de O&M. Por esse motivo, verificar:

- **A estratégia de operação dos serviços pelas agências e/ou pelos utilizadores encontra-se bem definida e parece funcionar?**

■ Garantir que o plano de operação e os respectivos requisitos de formação se encontram definidos e a decorrer dentro do programa.
■ Propor soluções para os pontos onde a estratégia não funciona na prática.

Existe o perigo de a formação e as medidas para construção de meios, definidas durante a instrução, serem suprimidas durante a execução ou não serem eficazes. Por esse motivo, verificar:

- **As agências responsáveis pela execução estão a gerir a execução do projecto – gestão financeira, participação dos utilizadores, recolha de dados, controlo – de modo satisfatório?**
- **O pessoal adequado foi recrutado e mantido em funções para preencher os postos chave do projecto?**
- **A agência incentiva o desenvolvimento dos seus recursos humanos a longo prazo?**
- **A curto prazo, existe alguma necessidade de fortalecer a capacidade de gestão das agências responsáveis pela execução?**

■ Nos casos em que a falta de desempenho é evidente, discuti-la com a agência responsável pela implementação e identificar acções para solucionar esta situação.
■ Identificar formas de atrair e manter pessoal qualificado e adequado.
■ Verificar se a formação proporciona os conhecimentos necessários.
■ Rever a estratégia de desenvolvimento dos recursos humanos da agência e apresentar recomendações relativas às melhorias a introduzir.
■ Identificar os eventuais apoios adicionais de consultoria que sejam necessários e a forma como poderão ser financiados.

Os sistemas de informação de gestão podem necessitar de uma revisão caso a natureza ou o âmbito do projecto sejam revistos durante a execução. Por esse motivo, verificar:

- **Foram colocados em prática sistemas de gestão eficazes?**
- **O planeamento e os mecanismos de intervenção e contratação do projecto funcionam de forma eficaz?**
- **A quantidade e a qualidade dos dados recolhidos satisfazem as necessidades do projecto e permitem uma tomada eficaz de decisões relativas ao controlo e à gestão?**

- Nos casos em que os sistemas de gestão aparentem apresentar deficiências ou levem a práticas erróneas, discutir com o governo as melhorias práticas a introduzir.
- Rever a operação dos sistemas estabelecidos para a recolha, armazenamento e processamento de dados e proceder às revisões necessárias.
- Se o âmbito ou os objectivos do projecto forem alvo de revisão, garantir que os sistemas de gestão de informação permanecem adequados.

Princípios Sociais

A intervenção pode interferir com os direitos tradicionais dos utilizadores sobre a terra e os recursos hídricos e levar ao aumento das desigualdades entre os investidores. Por esse motivo, verificar:

- **As medidas de compensação pela consolidação de terra e terrenos tomados para assegurar direitos de passagem são aceitáveis?**
- **As medidas de compensação são adequadas para aqueles que perdem os seus direitos tradicionais sobre os recursos hídricos?**
- **Existe alguma evidência de qualquer impacto social negativo que não tenha sido previsto durante a fase de instrução?**

- Garantir que as partes afectadas possuem informação completa no que diz respeito aos benefícios esperados com o projecto. Consultar as partes envolvidase aumentar os níveis de compensação, se necessário.
- Definir a extensão, natureza e as causas dos impactos sociais negativos e modificar a execução do projecto de forma a reduzir o problema.

Quando se utiliza uma abordagem baseada na comunidade, esta pode querer modificar o âmbito do projecto durante a fase de execução. Por esse motivo, verificar:

- **As comunidades locais exigem alterações ou aditamentos ao projecto?**
- **As partes envolvidasque se pretende abranger com o projecto, incluindo os menos favorecidos, as mulheres e os grupos minoritários, possuem capacidade para participar nas decisões relativas à execução?**
- **A participação das diferentes partes envolvidas é equitativa, quantificável e transparente?**
- **Os principais grupos alvo estão a receber os benefícios do projecto conforme se pretendia?**

- Avaliar as exigências e determinar se as alterações podem ser incorporadas. Em caso negativo, apresentar os assuntos à comunidade e examinar estratégias alternativas.
- Identificar as partes envolvidas que se encontram marginalizadas e desenvolver métodos para a sua participação.
- Encorajar processos de participação que evitem a obtenção de demasiada influência ou controlo por parte de um grupo em particular.
- Identificar os factores que impedem que os benefícios sociais cheguem aos grupos pretendidos e rever a abordagem do projecto para os obviar.

A proposta de financiamento deve identificar a participação efectiva das mulheres como fulcral para o sucesso do projecto. Por esse motivo, verificar:

- **As mulheres estão envolvidas a nível central nas actividades de execução?**
- **As mulheres estão representadas numa proporção significativa em todos os comités, em posições ao nível da tomada de decisões?**

- Iniciar discussões e acções para melhorar a participação das mulheres na gestão das actividades do projecto.
- Rever a estrutura dos comités. No casos em que for necessário e praticável, procurar aumentar a proporção de mulheres.

Princípios Económicos e Financeiros

As alterações dos factores económicos que ocorrem entre o financiamento e a execução poderão exigir uma revisão do projecto. Por esse motivo, verificar:

- **Houve alguma alteração de factores que leve a que o projecto não resulte nos benefícios económicos pretendidos, para qualquer dos grupos de beneficiários?**

- Identificar os factores que possam reduzir os benefícios económicos. Discuti-los com as partes correspondentes e modificar as actividades do projecto conforme necessário.

A sustentabilidade financeira a longo prazo deve ser planeada durante a execução. Por esse motivo, verificar:

- **Os mecanismos previstos para garantir a recuperação de custos e a sustentabilidade financeira estão a ser postos em prática?**
- **Os procedimentos de monitoria para determinar a sustentabilidade financeira do projecto foram postos em prática?**

- Iniciar conversações com o governo para garantir que os recursos humanos, financeiros e materiais necessários se encontram disponíveis.
- Reforçar a formação e a constituição de meios relativos aos métodos de recuperação de custos.
- Garantir que todas as partes compreendem os métodos de recolha de dados e de execução de relatórios necessários para facilitar a recuperação de custos.

A coordenação dos financiamentos provenientes de várias fontes é essencial para evitar gastos desnecessários e atrasos no projecto. Por esse motivo, verificar:

- **As contribuições provenientes das diversas fontes governamentais e das entidades doadoras são bem coordenadas?**

- Iniciar reuniões de coordenação das entidades doadoras ao nível adequado.

Princípios Ambientais

Podem surgir prejuízos ambientais caso não se tenham previsto antecipadamente os impactos adversos ou se tenham utilizado recursos inadequados para a aplicação de medidas de mitigação. Por esse motivo, verificar:

- **O projecto está a provocar impactos ambientais imprevistos?**
- **Estão colocadas em prática as estruturas institucionais e o equipamento adequados para permitir uma monitoria ambiental eficaz durante e após a execução?**
- **As medidas de mitigação definidas durante a instrução do projecto estão completamente implementadas?**

- Rever os métodos de controlo ambiental e aconselhar o governo relativamente à sua adequação e sustentabilidade.
- Rever a implementação de medidas de mitigação para avaliar a sua adequação, sustentabilidade e aceitabilidade.
- Confirmar junto dos representantes das partes envolvidas se existem consequências ambientais não previstas. Se necessário, definir novas acções de mitigação.

Princípios Relativos à Informação, Educação e Comunicação

A informação obtida pela monitoria do projecto deve ser utilizada de forma a moldar e orientar o processo de execução. Por esse motivo, verificar:

- **A informação disponível acerca da execução do projecto tem sido tornada acessível a todos os investidores, ou mantém-se apenas em relatórios que não são alvo de leitura?**
- **Os relatórios do projecto têm sido analisados e utilizados para clarificar as decisões de gestão do projecto?**

- Utilizar indicadores do progresso e de impacto para avaliar se a execução do projecto se mantém coerente com o calendário e os objectivos.
- Caso não seja possível calcular os indicadores, ou estes pareçam pouco fidedignos ou inadequados, rever os métodos de monitoria e avaliação.

A disponibilização de informação e a clareza do processo são necessárias para a resolução de conflitos que possam surgir entre os diferentes interesses das partes envolvidas. Por esse motivo, verificar:

- **As agências responsáveis pela execução fornecem informação adequada às partes envolvidase garantem a transparência do seu intento?**
- **Os programas de educação na área da saúde abrangem todos os beneficiários, incluindo os mais desfavorecidos e os grupos minoritários?**

- Garantir que as medidas propostas para transmissão da informação – cursos de formação, publicações, assembleias locais, etc. – são implementadas.
- Garantir que a formação do pessoal governamental e dos outros partes envolvidasrelativamente à gestão da informação é levada a cabo.
- Utilizar indicadores de desempenho para rever os esforços de educação na área da saúde (*ver Parte III*) e efectuar as recomendações adequadas relativas a possíveis alterações.

Princípios Tecnológicos

Nos casos em que a qualidade de construção é fraca ou o equipamento é mal especificado, os sistemas poderão falhar prematuramente e os custos de manutenção serão elevados. Por esse motivo, verificar:

- **Os consultores e contraentes do projecto apresentam o desempenho adequado?**
- **A supervisão da construção e o comissionamento dos sistemas são adequados?**
- **Os trabalhos de construção estão a ser controlados, de modo a assegurar a qualidade e o cumprimento das especificações elaboradas?**
- **O equipamento seleccionado está a demonstrar-se satisfatório?**
- **Foi considerada a necessidade de reparação de peças, incluindo peças suplementares?**

- Controlar a eficácia dos consultores e contraentes em função dos indicadores de desempenho acordados. Quando necessário, considerar a revogação dos contratos ou a aplicação de penalizações.
- Identificar meios de intensificar a supervisão técnica da construção.
- Colocar em campo oficinas de reparação, trabalhadores qualificados, peças suplementares, controlo de stocks, etc.
- Avaliar a eficácia de todos os equipamentos instalados e utilizar os resultados para influenciar as intervenções subsequentes.

A tecnologia que foi considerada como apropriada durante a fase de elaboração pode revelar-se inadequada à medida que a execução progride. Por esse motivo, verificar:

- **Existem algumas deficiências técnicas que comecem a tornar-se aparentes?**
- **Os utilizadores demonstram conhecimentos e capacidade para assumir a responsabilidade da operação e manutenção do equipamento?**
- **O pessoal da agência local compreende a tecnologia e conhece os seus requisitos de operação e manutenção?**
- **A tecnologia local tem sido incorporada no projecto?**

- Levar a cabo uma revisão intermédia, mandatando os peritos técnicos para recomendar revisões relativas ao projecto, especificações do equipamento ou outras acções correctivas.
- Rever os programas de formação que estão a ser aplicados aos utilizadores finais de todas as novas tecnologias.
- Examinar a possibilidade de adoptar soluções técnicas alternativas, incluindo as tecnologias locais adequadas

Os aspectos tecnológicos e de construção representam normalmente os principais itens de utilização de capital e de custos recorrentes. Por esse motivo, verificar:

- **Os custos de implementação mantêm-se dentro dos valores orçamentais previstos?**
- **O projecto encontra-se atrasado?**
- **O projecto original demonstra ser inadequado ou tem probabilidades de resultar em grandes problemas de O&M e outros custos recorrentes?**

- Identificar as razões pelas quais os custos são superiores aos esperados e, se necessário, rever o projecto.
- Se os custos excessivos se devem a factores externos (como, por exemplo, grandes flutuações de câmbios, alterações climáticas) considerar revisões ao projecto de forma a que este se mantenha dentro dos valores orçamentados, procurar financiamentos adicionais ou, em condições extremas, recomendar o encerramento do projecto.
- Garantir que os aspectos relacionados com o excesso de custos são avaliados nos termos de referência (TDR) de uma revisão intermédia.